

Transparència i bona gestió pública

Per Marc Vilamajó



En aquest primer article tractaré un tema que és prou d'actualitat com per merèixer l'atenció de tots aquells interessats en millorar la vida pública d'aquest país. Tots som conscients del baix nivell de confiança de què gaudeix l'activitat pública en general. Les arrels de la desafecció ciutadana per "la cosa pública" cal buscar-les molt abans de l'actual recessió econòmica però aquesta última, així com un seguit de casos de corrupció amb implicació o connivència d'institucions públiques, ens ha dut a la pitjor crisi política que viu el nostre país des de la restauració de la democràcia el 1977. Fins aquí, cap novetat. Però els polítics tenim l'obligació d'anar més enllà de la fase de diagnosi i oferir explicacions, raonaments i alternatives als problemes d'arrel política perquè la societat en pugui prendre nota. Això és el què, amb la màxima brevetat possible, intentaré fer en aquest article. A la primera part explico en què consisteix la transparència aplicada al sector públic per passar tot seguit als problemes actuals que en aquest sentit hi ha al nostre país i les solucions que, des del meu modest punt de vista, s'haurien d'adoptar. Finalment faig una reflexió més àmplia tot manllevant alguns conceptes de la ciència política i la gestió pública.

Les virtuts de la transparència

Qualsevol democràcia sana es basa en uns principis, una sèrie de premisses que permeten considerar-la i reconèixer-la com a tal i que s'han anat adoptant en el decurs de la història (evidentment, amb ritmes molt diferents segons cada país i regió). Alguns d'aquests principis són un reconeixement i una codificació de drets civils, polítics, socials i humans en general, una constitució que els garanteixi i que reguli els poders de l'estat, i eleccions lliures per a certs càrrecs. La sèrie, però, no seria completa si oblidéssim un requisit indispensable en qualsevol democràcia: el principi de transparència o, dit d'una altra manera, l'absència de barreres en l'accés a la informació produïda o gestionada per les institucions públiques per part dels ciutadans a qui representen, els administrats. Sovint no es dóna la importància necessària a aquest "pilar" de l'estat democràtic; com si fos quelcom de més a més, addicional a la resta de condicions, però no imprescindible per a poder qualificar un sistema de democràtic. Però la realitat és ben diferent. La transparència és una condició *sine qua non*, que dóna sentit a la resta de principis i té múltiples efectes positius per al bon funcionament de l'estat democràtic.

- En primer lloc, l'accés a la informació és un dret essencial perquè la ciutadania, inclòs allò que anomenem la societat civil, i també, com veurem més endavant, les empreses privades, societats sense ànim de lucre i tot tipus d'entitats, disposin de totes les eines per participar de manera crítica i autònoma en el sistema polític. Amb accés a la informació, la participació democràtica dels diferents actors és menys subjecta a la possible influència dels mitjans de comunicació, a les campanyes de la pròpia administració i a manipulacions de tota mena.

- Una administració pública transparent millora la seva percepció per part del públic i legitima tot el sistema. Si la percepció és bona, les seves decisions són menys qüestionades per la ciutadania. Això no vol dir que no hi hagi oposició. Al contrari, aquesta té més eines per qüestionar i controlar les accions de l'administració (incloent-hi també el govern). Així s'evita el distanciament de la ciutadania, la tan esmentada "desafecció política" de què tant hem sentit a parlar al nostre país.

- L'accés a la informació completa el cicle de la vida política d'una societat, tot posant llum a la "caixa negra" que és el sistema polític¹ per tal que els processos que hi tenen lloc siguin més comprensibles per la resta de participants en el "joc". D'aquesta manera es fa factible una rendició de comptes o *accountability* per part de les autoritats públiques i els electors tenen les eines indispensables per controlar les seves actuacions; no tant perquè aquestes puguin incórrer en la il·legalitat –per a això hi ha altres mecanismes: els contenciosos administratius, tribunals de comptes, *ombudsmän*, etc.– sinó per poder jutjar si aquestes estan d'acord o no amb les seves preferències i emetre el seu vot en conseqüència.

- Però potser l'avantatge més evident d'una política de transparència és que impedeix les pràctiques fraudulentas i corruptes fetes des dels poders públics –i, en alguns casos, també privats. La transparència fa més fàcil per a qualsevol persona física o jurídica fiscalitzar tan l'activitat interna (execució de pressupostos,

processos legislatius, informes i auditories) com externa (relacions amb tercers, contractes, subvencions) de l'administració i denunciar-ho davant l'autoritat judicial competent.

- Si ho mirem des d'una òptica més utilitarista, la transparència també augmenta l'eficiència de l'administració, ja que aquesta s'estalvia multitud de sol·licituds individuals d'informació, moltes de les quals, per cert, actualment queden desateses. Amb una transparència activa, la justícia també s'estalviaria molts recursos administratius per casos de denegació d'accés a informació pública.

- Les eines informàtiques 2.0 han facilitat enormement la publicació de dades per part de les administracions públiques. El concepte d'*open data* o dades obertes no va tant enfocat a la qualitat del sistema democràtic com al valor afegit que aporta la reutilització de les dades en format electrònic que les administracions posen a disposició del públic en general. Aquesta reutilització permet als desenvolupadors crear aplicacions informàtiques útils per a la ciutadania i fins i tot obtenir-ne un benefici econòmic.

- Finalment, les empreses proveïdores del sector públic també poden beneficiar-se de la transparència, perquè tenen accés a la informació relativa als concursos, contractes i candidatures de tercers, la qual cosa els permet competir en condicions de més igualtat i denunciar irregularitats, si és el cas.

La catalana, una administració opaca

Tenint en ment els punts anteriors, ens adonem que al nostre país hi ha molt de camp per millorar. S'ha demostrat repetidament que les autoritats públiques catalanes tenen una aversió sistemàtica a la publicació de la informació de què disposen i amb la qual treballen. A Catalunya hi ha moltes lleis sectorials – autonòmiques i estatals– que ho regulen parcialment (Llei 26/2010 de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, Llei 10/2001 d'arxius i documents, Llei orgànica 30/1992 de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, Llei 15/1999 de protecció de dades de caràcter personal), però l'absència d'una llei específica fa que el dret d'accés a la informació no sigui considerat fonamental i es vegi constantment vulnerat. Ja existeixen diversos agents que –entre d'altres funcions– tenen l'encàrrec de vetllar pel dret a saber. Es tracta del [Síndic de Greuges](#) i la [Sindicatura de Comptes de Catalunya](#) –dues institucions de la Generalitat que deriven de l'Estatut– i un de més recent creació, l'[Oficina Antifrau](#). Cap d'ells s'ocupa específicament de l'accés a la informació. El Síndic té per missió garantir els drets estatutaris i constitucionals, entre els quals actualment no es troba el dret d'accés a la informació pública. La Sindicatura fiscalitza l'activitat econòmico-financera de tot el sector públic i a través d'ella els ciutadans en poden fer un seguiment. Finalment, l'Oficina Antifrau, entre moltes altres funcions, garanteix la transparència del sector públic fent tasques de conscienciació social i impulsant marcs normatius favorables. Aquesta dispersió, junt amb la falta de concreció de les atribucions en matèria de transparència, va clarament en detriment del dret a la informació de la ciutadania.



Rafael Ribó, Síndic de Greuges de Catalunya des de 2004. Font: [El Mundo](#).

Què cal fer davant d'això? El maig de 2010 van tenir lloc a la seu del Síndic de Greuges de Catalunya unes jornades que duïen per títol, *Accés a la Informació Pública: l'Avenç en Transparència*. D'allí en va sortir un [informe extraordinari](#) que el Síndic va presentar al Parlament i on es fa un decàleg de les matèries que una futura llei hauria de regular. Pel seu compte, l'Oficina Antifrau de Catalunya va emetre un [informe](#) el passat mes de febrer que entrava amb molt més detall en els aspectes que caldria tenir en compte de cara a l'elaboració d'una futura llei de transparència i accés a la informació pública. Aquesta proposició de llei fa temps que s'està debatent en una ponència del Parlament, el text de la qual, dit sigui de passada, no s'ha fet públic. Finalment, el passat 11 de febrer, el Síndic de Greuges presentava al Parlament el seu [informe anual](#), tot fent una especial i dura menció a l'opacitat de l'Administració de la Generalitat.

Tots aquests informes, que es poden consultar fàcilment als llocs web de les respectives institucions, manifesten l'existència d'un buit en la regulació d'allò que al cap i a la fi és un dret democràtic fonamental. Ja hi ha una extensa literatura al voltant del tema que ens ocupa. Però la qüestió només ha passat a ser prioritària a l'agenda pública des de fa uns quants mesos, degut en gran part a la investigació i el seguiment mediàtic constant de casos de corrupció de dimensions considerables, que han creat un clima de desconfiança a casa nostra. Amb un rerefons de crispació, els partits polítics catalans es van posar les piles i van crear una ponència conjunta per elaborar una proposició de llei de la transparència i accés a la informació pública. Aviat farà dos anys, i els seus treballs s'han endarrerit per diversos motius. Ja estem acostumats que el Parlament reaccioni a cop d'escàndol públic. La creació de l'Oficina Antifrau va ser una altra resposta exprés, fruit d'un mandat parlamentari immediatament posterior a l'esvoranc de les obres de la L5 del Metro al barri del Carmel de Barcelona. Això és relativament normal, i passa a qualsevol societat. Però aquí ens hi juguem molt més. L'establiment d'una cultura de la transparència ha de ser quelcom més que la resposta a una situació concreta i puntual de crispació. La transparència s'ha d'entendre com un canvi de paradigma cap a un perfeccionament de la democràcia –un perfeccionament que, d'altra banda, ja han

fet la majoria de societats europees del nostre entorn– i no com una solució màgica contra les pràctiques corruptes.



Daniel de Alfonso Laso, director de la Oficina Antifrau de Catalunya des de 2011. Font: [El País](#).

L'estat català: un règim de transparència modèlic

La creació de l'estat català, lluny de ser un fi en si mateix, haurà de servir per millorar la qualitat de vida de tots els ciutadans i ciutadanes i per aportar solucions a través dels canvis substancials que inevitablement es produiran a tots els nivells. En el cas que ara ens afecta, la constitució d'un estat nou és una oportunitat única per adaptar les estructures administratives a la realitat del moment i fer una més que necessària posada al dia, ja que, en qualsevol cas, s'haurà de fer front als costos d'escala que suposa l'establiment de noves institucions, nova legislació, nova cultura política i, sobretot, nous consensos. La nova administració pública catalana haurà de donar resposta a totes les qüestions abans esmentades i donar un pas endavant pel què fa a la transparència; un pas que ens situï al capdavant dels estats més avançats en aquesta matèria. Alguns estats amb els què ens hauríem de comparar són els països nòrdics (Dinamarca, Finlàndia, Suècia, Noruega o Islàndia) així com els Països Baixos, Suïssa o fins i tot Nova Zelanda o Singapur. Aquests estats encapçalen els [índexs de manca de corrupció del sector públic](#) elaborats per *Transparency International*. A l'altre costat de la balança, només a quatre estats membres de la Unió Europea no hi ha encara una llei específica que reguli la transparència, i un d'ells és l'estat espanyol.

Molts estats de tradició anglosaxona com el Regne Unit, Irlanda, Canadà, Austràlia o Nova Zelanda, així com també Alemanya o Eslovènia, han optat per la figura del comissionat d'informació, una institució

encarregada de vetllar pel compliment de la llei d'accés a la informació i amb capacitat per emetre decisions vinculants i forçar la publicació de les dades. En altres casos, aquestes funcions les exerceix l'*ombudsman* (l'equivalent català del qual és el Síndic de Greuges). Catalunya hauria de triar, doncs, un dels organismes existents o bé crear-ne un de nou per exercir aquesta funció de garantia del dret d'accés a la informació pública. Pel què es dedueix en el seu informe, l'Oficina Antifrau s'ofereix per exercir-la davant la imminent aprovació de la llei de transparència.

Independentment de qui acabi adoptant aquesta responsabilitat, el què està clar és que ha de ser un organisme veritablement independent i amb una triple funció:

- explicar i donar a conèixer els avantatges d'un règim de transparència de forma que tant l'administració com la ciutadania els assumeixin com a propis (pedagogia)
- garantir als ciutadans el dret a la informació segons estipuli la futura llei de transparència (tutela)
- investigar aquells casos en què s'hagi vulnerat la llei i denunciar l'administració responsable davant l'autoritat competent (investigació)

Aquest òrgan hauria de ser escollit pel Parlament per majoria qualificada (de dues cinquenes parts, com ja passa amb el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i l'Oficina Antifrau) i ser nomenat per un període no revocable suficientment llarg (9 anys com el Síndic de Greuges és suficient) com per garantir-ne la independència. Donar al mateix organisme la capacitat sancionadora –cas d'Eslovènia– podria ser perillosament pervers. Des del meu punt de vista, per garantir l'efectivitat és important mantenir separada la gestió, investigació i denúncia dels casos, de les mesures efectives a prendre, que s'haurien de deixar sempre en mans de la justícia ordinària, davant la qual la mateixa administració podria defensar la seva causa amb plenes garanties d'imparcialitat.

Però més enllà del règim d'accés a la informació o de la legislació que caldria aplicar (molts altres ja han arribat a conclusions sobre el tema), voldria parlar de la cultura administrativa. Catalunya, després de segles de rebre influències d'una administració espanyola, ha acabat creant-ne una de pròpia sense desfer-se de l'anterior, amb la qual cosa la influència s'ha mantingut i s'han adoptat alguns dels seus vicis. L'estat català haurà de (re)trobar la seva pròpia cultura administrativa. Una cultura que ha de passar del secretisme a la transparència, d'una situació on la norma és amagar informació a aquella en què l'obertura és la regla. La institució que es creï (o en què es delegui) per a la garantia del dret a la informació ha de tenir com a funció principal la de fer pedagogia tant entre els administradors com entre els administrats perquè siguin conscients del canvi de paradigma que suposarà moure's en un règim de transparència. Sense aquesta funció pedagògica o informativa, el model coixejará i estarà abocat al fracàs. La cultura administrativa no es canvia a cop de llei, sinó amb una lenta i progressiva campanya per informar la ciutadania dels seus drets i de la forma de gaudir-ne i per conscienciar els membres de l'administració perquè s'adaptin a la nova situació. En definitiva, es tracta de "canviar el xip".

Transparència, governança i nous models d'administració pública

El concepte de transparència, unit als avantatges que comporta i que he esmentat anteriorment, ens porta a replantejar la democràcia que volem. El professor [Daniel Innerarity](#) ens dóna algunes pistes quan es refereix a la transparència del sector públic com un dels ingredients per al que ell anomena un sistema de “governança democràtica” –no és casualitat que el professor comparegués com a expert davant la comissió del Congrés dels Diputats que estudia un projecte de llei de transparència i bon govern a nivell estatal. No m'entretindré a explicar la definició que Innerarity i molts altres filòsofs polítics, com Jan Kooiman², han fet de la governança perquè això donaria per diversos articles més. Amb el que ens hem de quedar aquí és que la governança té la missió de resituar la política al centre de l'espai públic. I així és com m'imagino la Catalunya del futur. La solució a la crisi política no és menys política, sinó tot el contrari. “La renúncia al projecte de configuració política de la societat [...] suposaria un abandó de responsabilitat que en absolut es correspon amb els valors d'una societat ben ordenada. [...] la governança democràtica apareix avui com la possibilitat de salvar el poder polític de la seva ineficàcia i la seva insignificança, de recuperar la política i, alhora, de transformar-la profundament.”³

L'estat català serà innovador. Ho ha de ser. Tampoc és que ara haguem de pretendre ser la bandera d'una nou model polític, ni molt menys un laboratori de proves. Sí que podem, seguint amb la nostra pròpia tradició, incorporar una sèrie d'elements que l'actual règim constitucional no ens permet incorporar. La nova administració pública catalana haurà de ser més deliberativa. Haurà d'aprofitar al màxim les xarxes i sinergies existents a la societat per donar solucions a problemes complexos –en el sentit que afecten múltiples actors– a través del diàleg. Catalunya ja té una tradició d'administració pública deliberativa: els Pactes Nacionals, que en els darrers anys han abraçat temes com l'educació, la salut, l'habitatge, la immigració, les infraestructures o la recerca i innovació. I actualment, hi ha en marxa un renovat Pacte Nacional de la Salut, així com pel Dret a Decidir. Els Pactes Nacionals són fruit d'un llarg procés deliberatiu que involucra el Govern, els partits polítics representats al Parlament, els actors socials implicats en aquell determinat sector, la societat civil, així com experts. L'objectiu és que les decisions allí preses s'implementin a llarg termini sense el risc que canvis en el Govern o en les majories parlamentàries les converteixin en paper mullat, com passa a tants països del nostre entorn. L'experiència, en general, ha estat positiva i inèdita.

Ara fa falta fer extensives aquestes pràctiques per tal que es pugui parlar realment de govern obert. I per això cal una cultura d'administració pública transparent. Perquè l'administració només pot esdevenir deliberativa si és efectivament transparent. Es tracta d'una condició necessària perquè els actors implicats tinguin accés a tota la informació i participin en les deliberacions en condicions. També ajuda a crear el suficient clima de confiança perquè la deliberació sigui exitosa. Per posar alguns exemples, els ciutadans (a través, també, dels mitjans de comunicació) han de poder fer un seguiment del Pla de Govern per veure fins a quin punt es compleixen els objectius marcats. Han de poder accedir als acords de govern i veure les

iniciatives legislatives des de la seva fase inicial. A més, el propi Govern ha d'estar obert a la participació ciutadana a través de consultes públiques i altres mitjans que permetin un diàleg obert, transparent, profund i útil amb la ciutadania.

Hi ha qui diu que això té molts riscos, que la ciutadania es podria veure ofegada per un excés d'informació indigerible que aportaria més confusió a la ja existent, que no respondria de la forma esperada i la deliberació acabaria per bloquejar-se. I jo us dic: tinguem confiança en la intel·ligència del poble català! Sembla una obvietat, però a vegades donem per fet que l'opinió pública està manipulada, no té un criteri propi, o en el millor dels casos passa olímpicament de la política. Això no és així. El poble català ha demostrat al llarg de la història recent que s'interessa per la qüestió pública i que sap el que vol i el que no vol. Tenim una opinió pública ben informada i amb un altíssim nivell cultural i educatiu. I sobretot tenim "capital social" en forma d'una munió de grups d'interès, associacions i entitats preocupades per la vida política del país. Ja va sent hora que confiem en la nostra pròpia ciutadania i la dotem de les eines perquè pugui exercir el poder. Perquè la ciutadania ho està reclamant, perquè té les capacitats per fer-ho i perquè és moralment desitjable que ho faci. El canvi en la cultura administrativa no es farà d'un dia per l'altre, però si ho fem bé, aconseguirem un país més cívic, més just i més democràtic.

Imatge de portada: La transparència buscant la rendició de comptes. **Font:** UGT Catalunya.



Marc Vilamajó

Barcelona, 1989. Llicenciat en Ciències Polítiques i de l'Administració per la Universitat Autònoma de Barcelona i màster en Democràcies Actuals per la Universitat Pompeu Fabra, és especialista en Afers de la Unió Europea i en Política Internacional. Ha viscut a Alemanya i Dinamarca, és membre de l'associació europeista JEF-Catalunya i participa activament en nombroses activitats relacionades amb la promoció i difusió de la UE.

¹ Easton, David (1965): *A systems analysis of political life*. New York: Wiley

² Kooiman, Jan (2003): *Governing as governance*. London: SAGE Publications

³ Innerarity, Daniel (2012): *Què és això de la governança?* Revista VIA, 18 de maig, pp. 41-51